

# **Zusammenstellung wesentlicher Thesen zur Optimierung der Transaktionskosten immobilienwirtschaftlicher PPP-Modelle des AK Immobilien**

Stand: AK-Sitzung 13.11.2008

## **Einstieg:**

- Zielgruppe des Thesenpapiers sollen alle Projektinitiatoren und PPP-Beteiligte sein.
- Entemotionalisierung und Versachlichung der Beschaffungsvariantendiskussion:  
Da die PPP-Variante bis dato politisch stärker gerechtfertigt werden muss, entstehen zusätzliche Transaktionskosten (z.B. durch Anforderungen an den Wirtschaftlichkeitsvergleich).
- Bisher scheitern PPP Projekte eher an schlechter Projektvorbereitung (zu niedrige Transaktionskosten?, zu knappe Terminplanung in der Frühphase?) als an zu hohen Transaktionskosten. Eine gute Grundlagenermittlung und eindeutige Definition der Rahmenbedingungen ist entscheidend.
- Der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen PSC und PPP-Variante berücksichtigt bereits vollständig die Transaktionskosten bei PPP. Der errechnete Effizienzvorteil besteht trotzdem.
- Unterscheidung zwischen dem Transaktionsaufwand, der durch ein klassisches und bei allen Projekten erforderliches Projektmanagement entsteht und dem PPP-bezogenen Transaktionsaufwand (derzeit wird PPP viel Zusatzaufwand als Transaktionskosten zugeordnet, der bei einer detaillierten konventionellen Realisierung auch entstünde).

## **I. Definition Transaktionskosten**

1. Definition Transaktionskosten von PPP und konventionellen Projekten: Unter Transaktionskosten werden alle Kosten der Projektanbahnung, des Projektmanagements und des Projektabschlusses verstanden. Bestandteil der Transaktionskosten sind:
  - a. Interne Kosten des Vergabeprozesses (auf Seite der öffentlichen Hand)
  - b. Interne Kosten der Reorganisation betrieblicher Prozesse über den gesamten Projektlebenszyklus
  - c. Interne Kosten des technisch, juristischen und wirtschaftlichen Projekt-Controllings im Vorgriff auf den gesamten Lebenszyklus
  - d. Kosten der externen technischen, juristischen und wirtschaftlichen Beratung
  - e. Kosten der Anbieter, da diese über den Angebotspreis an die öffentliche Hand weitergegeben werden

Negativabgrenzung: Transaktionskosten sind immer die Kosten, die nicht direkt zu den Herstellungs- bzw. Produktionskosten sowie den Finanzierungs- und Betriebskosten einer der Varianten gehören.

2. Interne und externe Transaktionskosten sollen vor Projektbeginn dem Verantwortlichen auf Seiten des Vorhabenträgers transparent gemacht, budgetiert und nachgehalten werden.

## **II. Vollständigkeit und Transparenz**

3. Die Transaktionskosten einer konventionellen Vergabe müssen genauso transparent analysiert werden wie die einer PPP-Variante.
4. Die Ermittlung von Transaktionskosten zu Vergleichszwecken ist nur dann sinnvoll, wenn sie für alle zu vergleichenden Realisierungsvarianten in gleicher Qualität durchgeführt wird.
5. Der Zeitraum, in dem Transaktionskosten berücksichtigt werden, muss für alle Varianten gleich sein (Lebenszyklus).
6. Transaktionskosten entstehen bei allen Parteien sowohl beim PPP-Prozess als auch bei der konventionellen Vergabe. Letztendlich schlagen sie sich im Nutzungsentgelt nieder. Zu fordern ist eine perspektivenübergreifende Optimierung der Transaktionskosten. Die Kosten der Privaten gehen auch den Vorhabenträger etwas an.
7. Neben Unterschieden in den „Produktionskosten“ sind auch die Transaktionsmehrkosten, die eine Realisierungsvariante gegenüber einer anderen aufweist, entscheidungsrelevant.

## **III. Auftraggeberverantwortung**

8. Der Auftraggeber muss vor Projektbeginn intensiv und realistisch überprüfen, was In-House und was extern erledigt werden kann.
9. Rechtzeitige Einbindung und finale Klärung mit der Politik und aller erforderlichen Aufsichtsbehörden.
10. Da die Beeinflussbarkeit der Lebenszykluskosten über den Lebenszyklus abnimmt, ist eine gute Vorbereitung und Koordination in den Anfängen des Projekts entscheidend für geringes/„normales“ Maß an Transaktionskosten über den Lebenszyklus.
11. Klare Definition der zentralen Projektziele und Konzeptionsmerkmale: Finanzierungsmodell, Leistungsbeschreibung, geforderte Sicherheiten. Klare Definition des Auftraggeberwunsches in den Ausschreibungsunterlagen, keine Vollständigkeitsklauseln („der AN trägt Risiko für nicht beschriebene Punkte“).
12. Die Angebotsunterlagen sollen eindeutige funktionale Beschreibungen und konkrete Vorgaben von Gutachten beinhalten. Der Auftraggeber muss strukturiert alle erforderlichen Kalkulationsunterlagen liefern, um unnötige Transaktionskosten zu vermeiden. Zudem soll die geforderte Bearbeitungstiefe von Angeboten angemessen sein.

13. Sorgfältige Zusammensetzung der Projektgruppe mit überzeugtem starkem Gesamtverantwortlichen.
14. Interne Prozessplanung und -optimierung seitens des Auftraggebers mit klaren Organisationsstrukturen und Entscheidungskompetenzen. Top-Down Strukturierung der Projektvorbereitung vom Groben zum Feinen.

#### **IV. Projektauswahl**

15. Nur Projekte als PPP ausschreiben, die auch konventionell von der Öffentlichen Hand errichtet, finanziert und betrieben werden könnten; Finanzierung, Beschlusslage und Bedarf vor Ausschreibung absichern.
16. Vor der Projektinitiative muss geklärt werden, was, wann und wie etwas gewollt ist. Wichtige Projektentscheidungen müssen von der öffentlichen Hand vor der Ausschreibung getroffen werden. Keine Markterkundung in der Angebotsphase (z.B. optionaler Betrieb, optionale Finanzierung / Finanzierungsvariante).
17. Angemessene Auswahl der Projekte nach Eignung durch die öffentliche Hand (nicht gleich das Projekt mit der höchsten Komplexität als PPP-Premiere, Komplexität sinnvoll begrenzen) und Berater (nicht alle Projekte annehmen und unterstützen).
18. Kleinere Projekte sollten entweder mit größtmöglicher Standardisierung bearbeitet werden oder durch Bündelung zu größeren Vorhaben zusammengefasst werden.
19. Frühzeitige Berechnung der Haushaltsbelastung p.a. / Prüfung der Finanzierungsfähigkeit als frühzeitiges Exit-Kriterium.

#### **V. Frühphasenplanung und -beratung**

20. Technisch, rechtliche und betriebswirtschaftliche Berater müssen als Team zusammen arbeiten können. Einen Berater als verantwortlich erklären.
21. Die Vereinbarung eines Pauschalhonorars auf Basis eindeutiger Leistungsbeschreibung für Berater zwingt Auftraggeber und Berater zu guter Vorbereitung und effektiver Vergabe.
22. Technische und wirtschaftliche Vorgaben müssen Grundlage für juristische Verträge sein und nicht umgekehrt!
23. Rechtzeitige Einbindung der Banken und Aufsichtsbehörden, um ein Scheitern des Projekts auf der Zielgerade zu verhindern.
24. Standardisierung ja, Standardlösung nein. Die Standardisierung der Leistungsbeschreibungen, Verträge und Risikoallokationen sollte soweit sinnvoll möglich erfolgen.
25. Strukturierte Vergabeverfahren durch den Auftraggeber mit dem Ziel der Aufwandsreduktion bei der Angebotsbearbeitung durch die Bieter und der Angebotsbewertung durch die Auftraggeber. Reduktion der Forderungen an das Bieterfeld und Reduktion weniger Bieter

zur detaillierten Angebotsbearbeitung und Vertragsverhandlung. Begrenzung der zum Angebot aufgeforderten Zahl der Bieter.

26. Risikoverteilung gemäß Risikomanagementkompetenz senkt Transaktionskosten, übertriebene Risikoverlagerung von öffentlichen zu privaten Partnern ist unwirtschaftlich und führt zu unnötigem Verhandlungsaufwand.
27. Zentrale Datenbasis und Benchmarks für die Risikobewertung.
28. Sicherstellung der Bonität des Auftraggebers bei öffentlichen Gesellschaften mit Insolvenzrisiko (z.B. GmbHs).

## **VI. Vergabeverfahren**

29. Realistischer Zeitplan für die Projektvorbereitung , das Vergabeverfahren, die Angebotsbearbeitung und Realisierung.

## **VII. Realisierungsphase**

30. Einsatz einer Projektcontrolling-Beratung für die Öffentliche Hand während der Bauphase und des ersten Betriebsjahres.
31. Gleichbleibende Personen über die gesamte Projektphase (bis zur Star-Up-Phase des Betriebes).
32. Optimierung des Berichtswesens in der Betriebsphase.
33. Auftraggeber-Beratung in der Start-Up-Phase des Betriebs sowie teilweise auch während der Betriebsphase.